

**Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República**

Registo

V. Ref.^a

Data

19-10-2022

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 241/XV/1.ª (PAN)

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao [Projeto de Lei n.º 241/XV/1.ª \(PAN\)](#) - *Criminaliza novas condutas atentatórias dos direitos de pessoas especialmente vulneráveis, procedendo à alteração do Código Penal*, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência dos GP da IL, do PCP e do BE e da DURP do PAN, na reunião de 19 de outubro de 2022 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)

Parecer

Projeto de Lei n.º 241/XV/1.ª (PAN)

Relator:

Deputado

Rui Tavares

Criminaliza novas condutas atentatórias dos direitos de pessoas especialmente vulneráveis, procedendo à alteração do Código Penal

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS	3
a) Análise do PL e da sua motivação, bem como dos contributos recebidos	3
b) Enquadramento regimental e constitucional	7
c) Antecedentes parlamentares	8
PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR	8
PARTE III – CONCLUSÕES.....	9
PARTE IV – ANEXOS	9

PARTE I – CONSIDERANDOS

a) **Análise do PL e da sua motivação, bem como dos contributos recebidos**

A deputada única do PAN – Partido das Pessoas, Animais e Natureza, apresentou o **Projeto de Lei n.º 241/XV/1.ª (PL)**, visando aprovar um conjunto de alterações ao Código Penal, em ordem a criminalizar um conjunto de condutas “atentatórias dos direitos de pessoas especialmente vulneráveis”.

O PL deu entrada a 22 de julho de 2022 e baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a 26 de julho seguinte, por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República. Foram solicitados pareceres ao Conselho Superior da Magistratura (CSM), ao Conselho Superior do Ministério Público e à Ordem dos Advogados. À data da elaboração do presente parecer apenas o primeiro se havia manifestado, não se registando os restantes contributos pretendidos.

Aquela entidade, invocando a sua competência para a emissão de parecer sobre diplomas legais relativos à organização judiciária e à matéria estatutária e, em geral, sobre matérias relativas à administração da justiça; aludindo também à opção de política legislativa que configura a criação de novos tipos de crimes e ao princípio da separação de poderes, abstém-se de tomar posição sobre “questões que se prendam com opções de cariz eminentemente político, que extravasam as atribuições do poder judicial e incumbem exclusivamente ao poder legislativo”. As considerações que expende são, por isso, justificadas “à luz do ordenamento jurídico-legal e constitucional em vigor e das consequências que decorrerão da implementação das soluções projetadas no Sistema de Justiça”. Fundam-se elas nas seguintes premissas:

- as condutas que os novos tipos de crime visam punir já se encontram, “pelo menos em parte” abrangidas por outros tipos de crime, previstos e punidos nos artigos do Código Penal que dão pelos números 152.º, n.º 1, alíneas a) e c) a e) (“Violência doméstica”); 154.º (“Coação”) e 218.º, n.ºs 1 e 2 (“Burla qualificada”);
- ante a possibilidade de subsunção das condutas descritas em mais do que um tipo legal de crime, a contribuir para dúvidas na interpretação e aplicação da lei, há necessidade de explicitação inequívoca do bem jurídico protegido e do âmbito de aplicação de cada tipo

legal, desde logo para que seja claro se se está perante um concurso real ou um concurso aparente de crimes, diferença que o parecer explica;

- na insuficiente justificação quer para o agravamento dos limites mínimos e máximos das penas dos crimes de difamação, injúria, e publicidade e calúnia, p.p. nos artigos 180.º, 181.º e 183.º do Código Penal, fundada na “mera circunstância de o ofendido ter mais de 65 anos”, quer para a caracterização deste crime como público¹ face aos princípios da necessidade de intervenção do direito penal e ao princípio constitucional da proporcionalidade em sentido amplo;

- na necessidade de concretização de elementos do tipo de crime previsto no artigo 201.º A, “Abandono de pessoa especialmente vulnerável”, “que se afiguram de difícil concretização”: o exemplo centra-se nas dificuldades de determinar quem tem o cuidado, a guarda ou a responsabilidade de uma pessoa maior de 65 anos que esteja na plena posse dos seus direitos, circunstância “em que não seja possível comprovar a relação de dependência ou de obrigatoriedade de assistência”;

- na discrepância entre o n.º 1 e o n.º 3 deste artigo 201.ºA, assente na contradição entre a deficiência física ou psíquica, determinante da necessidade de se estar ao cuidado, guarda ou responsabilidade de terceiro, e o direito de dispor do prosseguimento da ação penal, assente na possibilidade de a vítima, a todo o tempo, poder requerer o arquivamento do processo;

- na desnecessidade do n.º 3 do artigo 201.ºC porquanto se a lei não atribuir ao crime natureza semi-pública ou privada, este é público;

- no que tange ao artigo 201.ºD: “Discriminação no acesso a bens e serviços”, o CSM manifesta incompreensão perante a amplitude da incriminação da conduta que abrange quem discrimina “por causa da (sua) ascendência, género, etnia, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, orientação política ou identidade de género”, considerando que suscita dúvidas sobre se este tipo de discriminação é punível

¹ Operada através da alteração ao artigo 184.º do Código Penal, sistematicamente inserido no capítulo dos crimes contra a honra. A natureza pública do crime decorre da aplicação do artigo 188.º, n.º 1, alínea a).

em qualquer circunstância ou apenas quando se manifesta junto de pessoas maiores de 65 anos.

O parecer conclui que a iniciativa está de acordo com a exposição de motivos e que não conflitua com o sistema judiciário em geral, reconhecendo, a crescer, o seu mérito, tendo em vista a necessidade de refletir sobre a prática, que se verifica mais frequente, de condutas atentatórias dos direitos das pessoas em circunstância de vulnerabilidade, sobretudo das idosas.

Com efeito:

Na exposição de motivos, que se dá por reproduzida, o Partido proponente começa por enunciar o flagelo que é a violência contra idosos, "comum em contexto de violência doméstica, sobretudo praticada pelos filhos das vítimas", notando o aumento que se vem verificando de ano para ano, que ilustra com dados da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima. Para a caracterizar, recorre à definição adotada em 2002 pela Organização Mundial de Saúde, que a descreve como "um ato único ou repetido, ou a falta de uma ação apropriada, que ocorre no âmbito de qualquer relacionamento onde haja expectativa de confiança, que cause mal ou aflição a uma pessoa mais velha", e à evolução que o conceito vem registando, de modo a abranger, explicitamente, a violência física; a psicológica, emocional e/ou verbal; a sexual; a económica ou financeira e a negligência, conceitos e contextos que descreve.

Aludindo aos alertas e compromissos que nos últimos anos se vêm sucedendo em ordem a que se promovam medidas tendentes à proteção e promoção das pessoas especialmente vulneráveis, e em particular dos idosos, o PAN destaca:

- a Estratégia de Proteção do Idoso, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2015, de 25 de agosto, em que é reconhecida, a par da existência de um "quadro global muito positivo em matéria de proteção penal dos direitos dos idosos", a necessidade de um reforço dessa proteção através da penalização de comportamentos que explorem a "especial vulnerabilidade dos idosos em situação de incapacidade";
- dentre os objetivos estratégicos do Ministério Público, definidos pela Procuradoria-Geral da República, para os triénios 2015-2018 e 2022-2024, a proteção e promoção dos direitos das pessoas idosas, cujo quadro legislativo esta entidade descreveu, no primeiro dos triénios, como "claramente deficitário", alertando para a necessidade de as entidades públicas reverem os quadros jurídicos e procedimentais vigentes;

- a preocupação da Assembleia da República com tal "flagelo", patente quer na Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto, que considera fenómenos criminais de prevenção prioritária os crimes praticados contra crianças e jovens, idosos, pessoas com deficiência e outras pessoas vulneráveis, quer na Resolução da Assembleia da República n.º 146/2021, de 20 de maio, que recomenda ao Governo a adoção de medidas de promoção do envelhecimento ativo e saudável e de proteção da população idosa no contexto da pandemia da doença COVID-19, de cujo articulado destaca as exortações centradas na elaboração de um retrato atualizado da violência contra idosos, nomeadamente a sexual e a perpetrada por cuidadores formais e institucionais, e no reforço da formação das diversas categorias de pessoas encarregues da prestação de cuidados;
- as alterações ao Código Penal, designadamente as que a Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, introduziu, reforçando a tutela penal das pessoas em situação de vulnerabilidade, em particular das idosas - que elenca.

O PAN, afirmando-se determinadamente empenhado na defesa das pessoas em situação de vulnerabilidade, na exposição de motivos sobretudo identificada com as pessoas idosas, anuncia a pretensão de com o Projeto de Lei em análise "abrir o debate", "nunca devidamente encetado nos últimos anos", sobre uma alteração ao Código Penal que opere:

1. no campo da promoção dos direitos desta categoria de pessoas, com especial destaque para as idosas – “i.e., com mais de 65 anos” -, através da alteração ao artigo 184.º do Código Penal, que nos crimes contra a honra identifica as categorias de vítimas que determinam o agravamento das penas nos seus limites mínimos e máximos, passando a incluir na previsão, expressamente, as pessoas com mais de 65 anos;
2. no campo da reação - que aspira seja mais eficaz -, à violação destes direitos, assim pretendendo acolher, no Código Penal, o disposto nos Princípios das Nações Unidas para as Pessoas Idosas, adotados pela Resolução 46/91 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro, e que se centram na dignidade, na segurança, na justiça e não discriminação e na valorização dos idosos, o que consubstancia introduzindo um capítulo IX ao diploma, com o título “Dos crimes contra pessoas especialmente vulneráveis”, onde estão previstos quatro novos tipos legais de crimes com o mesmo âmbito subjetivo: pessoa com mais de 65 anos ou com deficiência física ou psíquica:

- a. o do artigo 201.º A: “Abandono de pessoa especialmente vulnerável”;
- b. o do artigo 201.º B: “Denegação de acesso a instituição destinada ao acolhimento”;
- c. o do artigo 201.º C: “Aproveitamento de pessoas especialmente vulnerável”;
- d. e o do artigo 201.º D: “Discriminação no acesso a bens e serviços”,

bem como garantindo que também as pessoas coletivas (e.g. instituições que acolhem pessoas idosas) possam ser punidas pela sua prática, através de uma alteração ao artigo 11.º, n.º 2: “Responsabilidade das pessoas singulares e coletivas”.

A disposição final prevê que as alterações entrem em vigor no dia seguinte à sua publicação.

b) Enquadramento regimental e constitucional

O Projeto de Lei n.º 241/XV/1.^a foi apresentado pela deputada única do PAN ao abrigo da alínea b) do artigo 156.º, do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa legislativa.

A iniciativa reúne os requisitos formais previstos nos artigos 119.º, n.º 1 (“Iniciativa”); 120.º, n.º 1 (“Limites da iniciativa”); 123.º, n.º 1 (“Exercício da iniciativa”) e 124.º (“Requisitos formais dos projetos e propostas de lei”), todos do RAR. Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

c) Antecedentes parlamentares

O CDS-PP apresentou, na XIII Legislatura, o Projeto de Lei n.º 746/XIII/3.^a², cujo sumário descreve uma alteração ao Código Penal “agravando as penas e criminalizando um conjunto de

² [DetalheIniciativa \(parlamento.pt\)](#)

condutas que atentam contra os direitos da pessoa idosa”. Também esta iniciativa introduzia um capítulo IX ao diploma, designado “Dos crimes contra pessoa idosa”, com apenas um artigo, o 201.º A, epigrafado de “Ofensa a pessoa idosa”, com uma descrição tipificadora de diversas condutas dignas de tutela penal. Foi rejeitada com os votos contra do Partido Socialista, do Bloco de Esquerda, do Partido Comunista e dos Verdes, e os votos a favor do PAN e do Partido Social Democrata, além dos do partido proponente.

Na mesma legislatura, o PAN apresentou o Projeto de Lei n.º 749/XIII/3.^a³, visando alterar o Código Penal, “criminalizando novas condutas praticadas contra pessoas especialmente vulneráveis”⁴. A iniciativa adita ao diploma um Capítulo IX, designado “Dos crimes contra vítima especialmente vulnerável”, constante do 201.º A, epigrafado “Ofensas a vítima especialmente vulnerável” e que descreve, criminalizando-as, um conjunto de condutas dignas de tutela penal, dentre as quais a “negação da integração ou a permanência de pessoa especialmente vulnerável em razão da idade em instituição pública ou privada destinada ao acolhimento de pessoas idosas”. Bem assim, altera o artigo 11.º, acrescentando aquele crime ao leque dos praticáveis por pessoas coletivas. Também esta iniciativa foi rejeitada, com votação aliás idêntica à do CDS-PP, salvo que tange ao Partido Social Democrata que aqui se absteve.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O relator do documento em presença reserva-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política relativamente ao Projeto de Lei n.º 241/XV/1.^a, que é todavia facultativa, nos termos do artigo 137.º, n.º 1 do Regimento da Assembleia da República.

³ [DetalheIniciativa \(parlamento.pt\)](http://DetalheIniciativa.parlamento.pt)

⁴ No Projeto de Lei 241/XV/1.^a, aqui objeto de análise, ao invés de “vítima especialmente vulnerável”, o título do Capítulo IX designa “pessoas especialmente vulneráveis”.

PARTE III – CONCLUSÕES

1 – A Deputada única do PAN apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 241/XV/1.ª: “Criminaliza novas condutas atentatórias dos direitos de pessoas especialmente vulneráveis, procedendo à alteração do Código Penal”,

2 - Com ele visando não só alterar os artigos 11.º (“Responsabilidade das pessoas singulares e coletivas”) e 184.º (“Agravação”) do Código Penal, como nele introduzir um novo capítulo, o IX, denominado “Dos Crimes contra Vítima especialmente vulnerável”, composto por quatro novos artigos, que vão do 201.º A ao 201.º D

3 – e que criam quatro novos tipos de crimes em que o ofendido é pessoa com mais de 65 anos ou com deficiência física ou psíquica:

- “Abandono de pessoa especialmenmte vulnerável”;
- “Denegação de acesso a instituição destinada ao acolhimento”;
- “Aproveitamento de pessoa especialmente vulnerável”
- E “Discriminação no acesso a bens e serviços”.


3 - Tendo em conta o expendido, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 241/XV/1.ª reúne os requisitos formais, constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Ao abrigo do artigo 131.º, do Regimento da Assembleia da República, anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia.

Assembleia da República, 19 de outubro de 2022.

O Deputado Relator



(Rui Tavares)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)